

A MISZK Környezetvédelmi Természetvédelmi Vízügyi Szakmai Tagozat
1/2017. MISZK KTV számú ajánlása
az építési ciklusban maradó építési-bontási hulladékokról

A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Környezetvédelmi Természetvédelmi Vízügyi Szakmai Tagozat ajánlásai – a gyakorlati igazságügyi szakértői munka tapasztalatainak felhasználásával – a szakmai szempontból egységes igazságügyi szakértői szemléletet hivatottak elősegíteni.

Az ajánlások elsősorban a szakértői vizsgálati módszerekkel, a vizsgálati eredmények minősítésével kapcsolatos eljárásokra vonatkoznak. Céljuk az érvényben lévő szakmai szabályozás esetleges fogyatékoságaiból fakadó eltérő tartalmú szakmai értékelések és döntések okozta bizonytalanság megszüntetése, valamint a szakértői munkát érintő jogszabályi háttér módosítására vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

Ajánlás

Az építési-bontási anyagok csak abban az esetben kerüljenek a hulladékgazdálkodás rendjét szabályozó jogszabályok hatálya alá, amennyiben azok kétséget kizáró módon kikerülnek az építési-termelési ciklusból. A létesítmények (beleértve az építmények megvalósításához szükséges mélyépítési, alapozási, tereprendezési, feltöltési, tájrendezési, stb. munkálatokat is) megvalósításához felhasznált – veszélyes összetevőt nem tartalmazó, illetve a környezetet egyéb módon nem veszélyeztető – építési-bontási anyag célirányos alkalmasságának vizsgálata alapvetően tervezési-kivitelezési szakfeladat. A környezetre gyakorolt hatás vizsgálata a létesítési engedélyezési tervdokumentáció része.

Indoklás az ajánláshoz

A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv értelmében az újrahasználat és újrafeldolgozás tekintetében a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük a termékek újrahasználatának és az újrahasználatra való előkészítési tevékenységek támogatása érdekében, elsősorban az újrahasználati és javító hálózatok kiépítésével, támogatásával és ösztönzésével, valamint megfelelő gazdasági eszközökkel, intézkedésekkel, számszerűsített célkitűzések meghatározásával. 2020-ig a nem veszélyes építési és bontási hulladékok újrahasználatra történő előkészítését, újrafeldolgozását és az egyéb, anyagában történő hasznosítását, ideértve a feltöltési műveleteknél más anyagok helyettesítésére történő használatot, de nem beleértve a természetesen előforduló, a hulladékjegyzék 17 05 04-es kategóriájában meghatározott hulladékokat, tömegében minimum 70 %-ra kell növelni.

2013. január 1-i hatállyal – jelentős késéssel – életbelépett a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban Hgt), amely értelemszerűen harmonizál a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelvhez.

A kommunális hulladékok után legnagyobb mennyiségben az építési és bontási hulladékok következnek, ezért indokolt, hogy a hulladékgazdálkodás témakörén belül az építési és bontási hulladékok külön területet alkotnak. A legutóbbi időben, a szakirodalomban megjelent egy új fogalom, nevezetesen a fenntartható építés fogalma.

A fenntartható építés fogalomrendszerének egyik legfontosabb eleme a hulladékképződés csökkentése. Mind az országos, mind a helyi hulladékgazdálkodási tervek jellemzően kiemelt helyen foglalkoznak ezzel a kérdéssel.

Az építési és bontási anyagok hasznosítása az építőiparban világszerte terjed, és létrehozta a maga sajátos iparágát, valamint az ezt kiszolgáló berendezéseket és technológiákat. Műszaki-technológiai akadályai alapvetően nincsenek a széleskörű hasznosításnak. Ennek eredményeként másodlagos nyersanyagok jelennek meg, csökkennek a hulladékelhelyezési gondok, valamint a természetes környezet megőrzését is elősegíti ez a folyamat. Az építési és bontási hulladékok hasznosítása a nyersanyagkímélésen túl, hulladék lerakóhely megtakarítással is jár és jelentős ökológiai előnyei vannak. Az újrahasznosítható építőanyagokkal az építőipari termékek irányelve foglalkozik. Hazai jogszabály is rendelkezésre áll, nevezetesen az építési és bontási hulladékok kezelésének részletes szabályaival foglalkozó 45/2004./VII. 26./ sz. BM-KvVM együttes rendelet, amely 2004. évben lépett hatályba és amelyre az akkor hatályos hulladékgazdálkodásról szóló törvény adott felhatalmazást. Mind az európai, mind a hazai jogalkotási folyamat egyik központi kérdésének a hulladékstátusz megszűnése tekinthető. A Hgt. szerint a hasznosítási műveleten átesett anyag vagy tárgy nem tekintendő hulladéknak az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén: a) meghatározott célra rendeltetésszerűen, általános jelleggel használják; b) rendelkezik piaccal vagy van rá kereslet; c) megfelel a rendeltetésére vonatkozó műszaki követelményeknek és a rá vonatkozó jogszabályi előírásoknak, szabványoknak; d) használata összességében nem eredményez a környezetre vagy az emberi egészségre káros hatást. A hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó feltételek teljesítéséhez szükséges egyedi, illetve részletes előírásokat – ideértve a szennyező anyagok határértékeit, továbbá az anyag vagy tárgy lehetséges káros környezeti hatásainak elkerülésére vonatkozó szabályokat – a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének végrehajtására kiadott uniós jogi aktus állapítja meg a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel. Ha egy hulladékáram vonatkozásában a hulladékstátusz megszűnésének feltételeiről uniós jogi aktus nem rendelkezik, a hulladékstátusz megszűnésének további feltételeit, valamint az ilyen feltételek teljesítéséhez szükséges részletes előírásokat miniszteri rendelet állapítja meg. A hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó 9. § (1) bekezdés szerinti feltételeknek való megfelelés igazolására alkalmas minőségbiztosítási rendszer tanúsítását jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő tanúsító szervezet végezheti. A hulladékstátusz megszűnésére igazolására alkalmas minőségbiztosítási rendszert az arra feljogosított tanúsító szervezet negyedévente ellenőrzi. A hasznosítási művelet útján előállított anyag vagy tárgy 9. § (1) bekezdés szerinti feltételeknek való megfelelését a termék megfelelőségének és biztonságának ellenőrzéséért felelős hatóság, illetve piacának felügyeletéért felelős hatóság ellenőrzi. Ha a hasznosítási művelet útján előállított anyag vagy tárgy nem felel meg a 9. § (1) bekezdés szerinti feltételeknek, az (5) bekezdés szerinti hatóság tájékoztatja a gyártó telephelye szerint illetékes környezetvédelmi hatóságot. A kitermelt szennyezetlen talaj és más, természetes állapotában meglévő olyan anyag hulladékstátuszát, amelyet nem a kitermelés helyén használnak fel, az (1) bekezdés 23. pontja szerinti fogalom-meghatározással, valamint a melléktermékre, illetve a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó rendelkezésekkel összhangban kell értelmezni.

A jogszabályt megelőző időszakban az építési és bontási hulladékok hasznosítása esetleges volt, főként a hasznosítás feltételül szolgáló kezelésük szabályozatlansága miatt. Az építési-bontási hulladékok keletkezésének növekvő tendenciáját, a hulladék lerakóhelyek telítődését, valamint az elsődleges építőipari nyersanyag források egyre korlátozottabb hozzáférhetőségét és növekvő árszintjét tekintve ezen hulladékok környezetkímélő és gazdaságos hasznosítása aktuális feladattá vált hazánkban is. A jogi szabályozás lényege, hogy az építési és bontási

hulladékok mennyiségének meghatározását és szabályozott kezelésének igazolását a hatósági engedélyezési eljárás során kell elvégezni. A munkák előkészítésekor meg kell tervezni a keletkező hulladék mennyiségét, befejezésük után pedig el kell számolni a hulladékkal.

E tekintetben alapvető kérdés annak vizsgálata, hogy az adott építési, bontási anyag a hulladékgazdálkodásról szóló jogszabályok hatálya alá tartozik-e. Kiemelt feladat azon szabály érvényre juttatása, hogy tilos a hulladékot elhagyni, felhalmozni, ellenőrizetlen körülmények között elhelyezni, kezelni, elő kell segíteni az illegális lerakás gyakorlatának felszámolását. Az építési és bontási munkálatok néhány sajátos építményszíntípusát (pl. utak, vasutak, repülőterek távközlési építmények, villamos- és távhőellátási vezetékek, bányászati-, vízi-, nukleáris létesítmények, stb.) is érinthetnek. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1977. évi LXXVIII. törvény a sajátos építményszíntípusokra vonatkozóan a szabályozási feladatokat az építményszíntípus szerint illetékes miniszter hatáskörébe utalja. A vonatkozó jogszabály fontos eleme, hogy csupán a nem veszélyes hulladékok kezelésére vonatkozik. Az építési és bontási tevékenységek során keletkező veszélyes hulladékokat - összhangban az EU előírásokkal – külön jogszabályok előírásai szerint kell kezelni.

A jogalkotó egyértelmű szándéka az építési és bontási anyagok hulladék hányadának jelentős csökkentése, az építésre alkalmas anyagok az építési-termelési ciklusban való tartása. A hulladékokról szóló szabályozás jogbiztonságának növelése, az előírások értelmezésének egységesebbé tétele érdekében az Európai Közösségek Bizottsága a hulladékgazdálkodási témakörben folyamatosan tájékoztató közleményeket bocsát ki, amelyek egyrészt útmutatást adnak az illetékes nemzeti hatóságok számára, másrészt tájékoztatást nyújtanak a gazdasági szereplők számára elsősorban a tekintetben, miként kell megítélni, hogy egy adott anyag hulladék-e vagy sem. A hulladék meghatározását a hulladékokról szóló 2006/12/EK keretirányelvben megfogalmazottak figyelembe vételével az illetékes nemzeti hatóságok egyedi alapon alkalmazzák. Fontos megjegyezni, hogy a hazai szabályozás – beleértve a fogalmak meghatározását is – jól illeszkedik a fenti keretirányelvhez. Ez azt is jelenti, hogy a hazai jogalkalmazási gyakorlatban e tekintetben nem indokolt semminemű értelmezési bizonytalanság. A tájékoztató közlemények iránymutatásai, megállapításai jól használhatók a tekintetben, hogy miként kell különbséget tenni a hulladéknak nem minősülő anyagok és a valóban hulladéknak tekintendő anyagok között. Az egyik legfontosabb megállapítás, hogy a két kategória nem válik el feketén-fehéren egymástól, sokféle termelési, technológiai helyzet elképzelhető, amelyekhez különböző kockázati tényezők és lehetséges hatások tartoznak, és ezért határesetnek tűnhetnek. Azonban a környezetvédelmi jogszabályok helyes alkalmazása érdekében meg kell húzni a határt e két jogi kategória között, akár egyedi alapon is meg kell határozni, mi hulladék, és mi nem az. A hulladék fogalmát végső soron az attól való megváltás módja és ténye határozza meg.

Nagyon fontos jellegzetesség és követelmény az egyedi vizsgálódás szükségessége, az Európai Bíróság többször hangsúlyozta: azt, hogy egy anyag hulladéknak számít-e vagy sem, a konkrét helyzet tényállása befolyásolja, és ezt az illetékes hatóságoknak mindig egyedi alapon kell megítélniük.

Az építési, termelési folyamatok összetettek. Ez azt is jelentheti, hogy a fentiek szerinti hulladék/nem hulladék besorolás ágazonként is eltér. E tekintetben az építési ágazat sajátosságait is figyelembe kell venni. Az építési ágazat – hulladékgazdálkodási szempontból figyelembe venni indokolt – egyik legfontosabb sajátossága, hogy az értékelést nem egy szűk termelési körforgás, hanem egy szélesebb értelemben vett gazdasági körforgás alapján kell elvégezni. Az építőipar tipikusan olyan ágazatnak tekinthető, ahol a belső piac keretében a különböző vállalkozások szabadon kereskednek olyan anyagokkal, amelyek a szűk – a gazdasági élet egy-egy szereplőjét, egy-egy vállalkozást kiragadó – értelmezés szerint hulladéknak minősülnek, holott a tágabb – a gazdaság egészére

vonatkozó – értelmezés szerint közvetlenül (kezelés nélkül) építési anyagként megmaradhatna az építési ágazatban. Fentiekkel összefüggésben joggal merül fel az építési termékbiztosítás kérdésköre. Az Európai Közösségek Tanácsának az építési termékekre vonatkozó 89/106/EGK irányelvének melléklete meghatározza az alkalmasság követelményeit, amelyek a mechanikai szilárdságra és állandóságra, a tűzvédelemre, a higiéniaira, az egészségre és a környezetvédelemre, a biztonságos használatra, az energiatakarékosságra és hőszigetelésre, stb. vonatkoznak. Ezek a követelmények vonatkoznak azokra az anyagokra, amelyek építési anyagként egyszer már alkalmasnak bizonyultak és újra felhasználásuk esetében kielégítik a termékekre vonatkozó követelményeket. E tekintetben a tervező és a kivitelezés felelős műszaki vezetőjének szakmai felkészültsége és felelős nyilatkozata a mértékadó. Nem vitatható, hogy az építési anyagok, akár termék, akár bontási anyag tartalmazhat mérgező anyagokat, és nem megfelelő kezelés vagy szabályozás esetén veszélyeztethetik az emberi egészséget és a környezetet. Ennek eldöntése hulladékgazdálkodási szakértői feladat. Itt fontos felhívni a figyelmet arra, hogy még ha egy anyag meg is felelne építési anyagnak, vagyis kielégítené azokat a követelményeket, amelyek alapján egy anyag nem minősül hulladéknak, ha a gazdasági körforgásban megválnak tőle, akkor hulladéknak kell tekinteni és akként is kell kezelni. Abban az esetben, ha egy építési anyagtól végleg megválnak, kikerül a gazdasági körforgásból, nem hasznosított vagy nem hasznosítható építési és bontási hulladéknak minősül. Ez a hulladék kizárólag inert vagy nem veszélyeshulladék-lerakón helyezhető el a hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló külön jogszabály előírásainak betartásával.

(A szakmai ajánlás aktualizálásának időpontja: 2017.08.01.)